Backgrounder

BP-201E

CENTRAL AGENCIES: THEIR ROLE

Luc Fortin

POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION
February 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01885/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat No YM32-2/201E
ISBN 0-660-13306-7

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION..... 1

THE EVOLUTION OF CENTRAL AGENCIES..... 5

A. The Prime Minister's Office (PMO)..... 7
B. The Privy Council Office (PCO)..... 10
C. Federal-Provincial Relations Office (FPRO)..... 14
D. Treasury Board Secretariat (TBS)..... 18
E. Department of Finance..... 18

CONCLUSION..... 20

SELECTED REFERENCES..... 21

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CENTRAL AGENCIES: THEIR ROLE

INTRODUCTION

The concentration of power within central agencies is a direct result of the Executive's intent to control and to supervise most government initiatives including individual departments. During the '60s, the Prime Minister, with the support of Cabinet members and key advisers, was particularly preoccupied with obtaining "support in the determination of priorities."(1) Providing briefing and advice, key bureaucratic organizations such as the Privy Council and the Treasury Board Secretariat were to "cope with the complex machinery of government and assist in the better management of the policy process."(2)

As all western democracies experienced rapid, exponential structural growth, the inevitable consequence was an increased demand for public administrations to intervene in a broad range of areas. With this expansion of government activities, the span of control was a perpetual concern for the elected representatives within the Cabinet. Kernaghan described the challenge in the following terms:

> As the number of units reporting to the same person increases, that person has more difficulty maintaining control of the units and coordinating their activities.(3)

---

(1) Richard Van Loon, Michael Whittington, The Canadian Political System, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987 edition, p. 470.

(2) Robert Adie, Paul G. Thomas, Canadian Public Administration, Prentice Hall, Toronto, 1987, p. 223.

(3) Kenneth Kernaghan, David Siegel, Public Administration in Canada, Methuen, Toronto, 1987, p. 144.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

During the last 20 years, the size of the Canadian bureaucracy has considerably expanded. Figures published in June 1988 indicated that 585,204 public servants were working in 32 federal departments and 176 government agencies including Crown corporations.(4) In Canada, federal, provincial and local bureaucracies account for more than 15% of the work force compared to 30% in Sweden, 29% in the United Kingdom and 24% in France. As indicated in Table 1, Canadian federal government employment did not progress significantly over the last four years.

Considering the number of employees and the budgets involved, some federal commissions focusing on government reorganization insisted on the accountability of bureaucratic components such as departments and Crown corporations. Since 1968, one of the most important changes has been the emphasis on a few small, centrally-located agencies whose functions were to coordinate, and direct communications between the politicians and the bureaucracy as a whole. The role of the central agencies is multifunctional: they must reconcile the needs for better management, partisan advice and, especially, strategic governmental coordination. One of the Executive's objectives in creating the agencies and expanding their sphere of influence, was to ensure that Cabinet and the Prime Minister would retain political control over departments and public organizations. In order to fulfil its mandate, the Treasury Board Secretariat is entitled to monitor departmental activities. Other agencies, such as the Prime Minister's Office and the Federal-Provincial Relations Office, are directly involved in fiscal and socio-economic arrangements negotiated by federal ministers and their provincial counterparts.

"Legislative authority and the proximity to someone with legitimate authority such as the Prime Minister,"(5) explain the power and prestige vested in central agencies. Under the responsibility of a Cabinet member, each of them fulfils government's needs to elaborate strategic planning for various sectors of the public administration. Because they are intervening directly in the decison-making process,

---

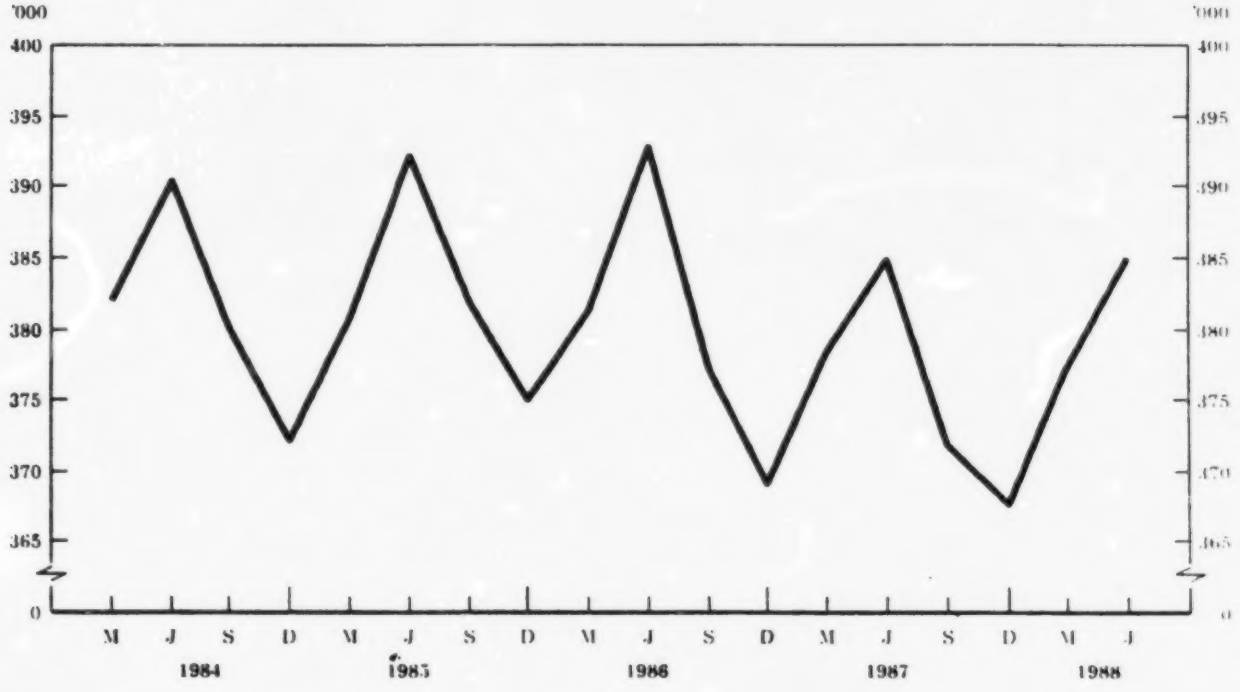
(4) The Daily, Statistics Canada, 7 November 1988, p. 7.

(5) Kernaghan and Siegel (1987), p. 145.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 1

Federal General Government Employment, March 1984-June 1988



Source: The Daily, Statistics Canada, November 7, 1988, p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

those organizations managed by "Superbureaucrats"(6) are vulnerable to the Prime Minister's style of leadership and to priorities established by Cabinet members. Since the election of a Conservative government in 1984, the role of the Prime Minister's office and the Federal-Provincial Relations Office has been modified in order to bring the decision-making power closer to the head of government. Strategies previously formulated by bureaucrats are now scrutinized by the PM's closest advisers. Despite recent changes, central agencies still retain their traditional functions, including the coordination of political and administrative initiatives of line departments. The advisory role exercised by the agencies in the past is still predominant. Introducing and explaining policy alternatives to ministers and to Cabinet committees is part of the involvement of the agencies' personnel within the administrative process. Finally, their contribution to the establishment of implementation processes is valued by the ministers who share a collective responsibility in managing government policies.

Despite some comments that question the ability of central agencies to work together, specialists in the field of public administration recognize the need for their support of federal ministers and Cabinet committees support. The increasing number of matters submitted to the existing system justifies the presence of central organizations that can prepare the background analysis of different proposals and suggest various ways to implement them.

Our analysis will focus on the historical context and recent changes that have affected the Prime Minister's Office, the Privy Council Office, the Federal-Provincial Relations Office and the Treasury Board Secretariat. Despite contradictory views expressed by public administration specialists, we will also refer to the contribution of the Department of Finance since recent literature in the field clearly recognizes the significant role of that department within the federal policy process.

---

(6) See Colin Campbell, George J. Szablowski, The Superbureaucrats, Macmillan of Canada, Toronto, 1979. The authors are focusing on the role and the involvement of high profile bureaucrats associated with central agencies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE EVOLUTION OF CENTRAL AGENCIES

Until the 1960s, the growth and innovation taking place in the federal public service were largely accommodated within the traditional departmental structure.(7) However, with the advent of the Trudeau government in 1968 an early emphasis was placed on restructuring both the political executive (Cabinet) and the bureaucratic machinery that served it, in order to bring the structures into line with the new policy concerns and management techniques. The Cabinet committee system was created and then frequently refined to ensure that the determination of priorities and new policy directions would rest with elected officials. The concepts of ministerial responsibility and collective decision-making were stressed. Richard French has observed that this approach was due in large measure to "the Prime Minister's often expressed conviction that Cabinet is less easily captured by the bureaucracy than are ministers operating independently, and the fact that issues increasingly spill untidily over the confines of any single portfolio, thus necessitating joint consideration."(8)

As Cabinet and Cabinet committees changed and grew, so naturally did the various central agencies which were designed to support and assist them in coordinating and controlling the bureaucracy. Audrey Doerr concludes that "the expansion and refinement of the Privy Council Office and the Prime Minister's Office during the Trudeau administrations were a distinguishing feature of the style of government."(9) From a staff of 30 under King, St-Laurent and Diefenbaker and 40 under Pearson,

---

(7) See J.E. Hodgetts, The Canadian Public Service: A Physiology of Government, University of Toronto Press, Toronto, 1973, especially chapters 5-7.

(8) R.D. French, "The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making," in R. Schultz et al. (eds.) The Canadian Political Process, 2nd ed., Holt Rinehart and Winston, Toronto, 1979, p. 365.

(9) Audrey Doerr, The Machinery of Government in Canada, Methuen, Toronto, 1981, p. 30.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Table 2

Central Agencies Budget:*
(Thousands of dollars)

	Estimates 1988-89	Forecast 1987-88	Change	Actual 1986-89
Office of the Prime Minister	6,005	5,922	83	5,755
Ministers' Offices	5,104	3,377	1,727	--
Privy Council Office	12,651	12,417	234	11,461
Federal-Provincial Relations Office	4,748	3,978	770	3,511
Commissions of Inquiry and Task Forces	-	1,757	(1,757)	--
Office of the Senior Adviser to Cabinet	261	230	31	--
Administration	17,074	17,177	(103)	--
	45,843	44,858	985	

Person Years

	Estimates 1988-89	Forecast 1987-88	Actual 1986-37
	P-Y	P-Y	P-Y
Office of the Prime Minister	85	90	99
Office of the Senior Adviser to Cabinet	3	3	-
Privy Council Office	182	185	172
Federal-Provincial Relations Office	59	52	47

* Source: 1988-89 Budget Estimates (Privy Council Office) Section III.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PMO personnel had increased to nearly 100 by 1981. As indicated in Table 2, an amount of $6 million represents the anticipated spendings of the Prime Minister's Office, which includes 85 person-years.

In much the same way as the "process" advisers expanded their size and influence, so did their "financial" adviser counterpart, the Treasury Board Secretariat (TBS), which was established as a separate agency in the mid-'60s after the publication of the Glassco report. In 1967, the Secretariat employed approximately 200 persons, while the Estimates reveal that 749 person-years and a budget of $69 million will apply to TBS in 1988-89. The next section will examine in more detail the role of five central agencies in the Canadian political system. The analysis also refers to some internal reorganization which has affected the agencies since the beginning of the Conservatives' first mandate.

A. The Prime Minister's Office (PMO)

While all the other executive support agencies are required to provide political advice on policy issues to the executive of the day, regardless of its partisan stripe, a key function of the PMO is to advise the Prime Minister on the partisan implications of such issues.(10)

It should be noted, however, that this is only one of the functions of this agency, albeit the one which attracted the most attention over the course of the Trudeau years. Viewed by many who have worked there as primarily a "switchboard" handling communications between the Prime Minister and his Cabinet, the party, the media, the general public and occasionally the senior bureaucracy, its role could actually be broken down into six major functions:

1. Organizing the PM's time;
2. Developing a media image;

---

(10) Richard Van Loon, "Kaleidoscope in Grey," in Michael Whittington, ed., Canadian Politics in the 1980s, 1st edition, Methuen, Toronto, 1981, p. 297-298.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Monitoring the party fortunes and related issues in all regions;
4. Handling correspondence;
5. Recommending appointees for positions which are the prerogative of the PM;
6. Advising on and/or promoting specific policy proposals.

Not surprisingly, the structure of the agency has reflected these functions and their relative importance. For example, during the 1968 - 1972 administration, when Mr. Trudeau first placed an emphasis on the need for coordination in partisan affairs as well as priority determination in policy areas, a series of policy advisory sections and five regional desks were created in the Office. The desks disappeared after the 1972 election, having proven ineffective and politically unacceptable, but the policy advisory sections have remained in one form or another.

At other times, including most of the 1980-84 period, the PMO frequently provided additional, partisan advice to the PM on policy initiatives originating elsewhere. In this context, close coordination with other central agencies, and particularly the PCO, became inoperative.

According to Peter Aucoin in a recent article:

> Changes in the central machinery of government invariably follow changes in chief executive offices as new political leaders seek to mold structure and process to their personal philosophies of leadership, management styles and political objectives.(11)

Following the 1984 federal election, more responsibilities were given to the PMO, which was "given the task of managing the transformation of personnel under the new regime."(12) The agency was

---

(11) Peter Aucoin, "Organizational Change in the Machinery of Canadian Government," Canadian Journal of Political Science XIX: 1 March 1986, p. 3.

(12) Ibid., p. 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

careful to recruit individuals who had the same ideological approach. PMO officials were directly involved in the selection process of ministerial "chiefs of staff," positions given increased importance by the new government.

Most political observers agreed that the agency significantly increased its contribution to the decision-making process. More government initiatives resulted from a concentration of policy analysis within the support organization. One of the major tasks performed by the PMO at the beginning of the Conservative mandate, was to coordinate ministerial proposals with the Prime Minister's objectives. The preparation of the first budget was largely discussed by PMO officers and by the Minister of Finance's top advisers. Strategic policy advice was thus provided by a closed circle of people loyal to the Prime Minister.(13)

The additional functions performed by the Prime Minister's Office resulted in an increase of 54% in its budget in 1985, which brought the total annual operating cost to $6.7 million, compared to $4.35 million

Table 3

THE PRIME MINISTER'S OFFICE (PMO)
The Rt. Hon. Brian Mulroney

- Senior Adviser
- Executive Assistant
- Constitutional Adviser

Principal Secretary and Chief of Staff

- Executive Assistant
- Senior Policy Adviser
- Director, Scheduling
- Director, Special Events
- Director, Policy Devp.
- Special Assistant, Caucus Liaison

Special Assistant, Appointments

- Press Secretary
- Deputy Press Secretary

(13) See Jim Simeon, "Bigger, Better, PMO," in Policy Options, March 1988, p. 31-33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

during Trudeau's last full year in office. The agency staff represents 85 person years excluding some policy advisers, compared to 90 under Trudeau and 57 under Turner.

B. The Privy Council Office (PCO)

Of all the central agencies it is the Privy Council Office which most clearly reflects the role of adviser to the executive, since its very structure has evolved to parallel closely that of the Cabinet committee system of the day. Considering the visibility of its chief officer, especially during the Trudeau period, and its obvious importance in the policy process, PCO remains a prominent organization. As Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, the head of PCO has always been Canada's highest ranking public servant, a clear indication of the status of the agency. During the Trudeau years this position was filled by Michael Pitfield, a close friend of the Prime Minister, leading many to conclude that the agency's greatly increased role in the policy process stemmed as much from Mr. Pitfield's influence as from the structural changes. While this is of course a moot point, there is no question that the role of PCO was greatly enhanced during this period.

Concerned about bureaucratic influence in general and the perceived overwhelming importance of senior departmental mandarins during their heyday in the 1950s and early '60s, Mr. Trudeau, on coming to power in 1968, promptly restructured and upgraded the functions of PCO, on the theory that the most effective counter for one bureaucratic institution is a parallel institution. The "exclusive" advisory power of the mandarins was to be attenuated through competition with the power of a revamped PCO. Since that time the role of the agency has further evolved, from one almost entirely concerned with moving paper to Cabinet in an attempt to coordinate all aspects of government policy, to one as "arbiter of much of the machinery and process of government and ... briefer of the Prime Minister on the activities of his government."(14)

---

(14) Van Loon (1981), p. 300.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Its overall function has often been referred to as that of a "gatekeeper," in contrast to the "switchboard" function of PMO.(15) More specifically, the responsibilities of PCO can be summarized as follows:

- coordination and provision of material related to the meetings of Cabinet and committees of Cabinet for the use of the Prime Minister, the chairpersons of committees, and members of committees;
- liaison with departments and agencies of government on Cabinet matters;
- undertaking special studies related to matters of current public policy concern as required. This includes participation in interdepartmental committees of officials through the provision of chairpersons, members and secretaries and the preparation of papers for, and on behalf of, such committees;
- provision of support and advice to the Prime Minister respecting his prerogatives and responsibilities for the organization of the Government of Canada and for making recommendations to the Governor in Council on senior appointments;
- provision of support and advice to the Prime Minister in his constitutional role as adviser to the Crown;
- provision of support for the operations of the Governor in Council;
- provision of advice to the Prime Minister on national security and foreign intelligence matters; and
- provision of advice and information to the Prime Minister in relation to the preparation of emergency planning in anticipation of national disasters or other emergencies requiring support to the responsible civilian authority.

The PCO structure traditionally contained secretariats for each Cabinet committee. As the committees have changed, so has the make-up of these secretariats. Until 1975 there were three main divisions within the Office: Operations, Plans, and Federal-Provincial Relations, each headed by a Deputy Secretary. After 1975 there were two, Operations and Plans, FPRO having become a separate agency. The Operations Division

---

(15) Richard Van Loon and Michael Whittington, The Canadian Political System, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1976 edition, p. 348.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

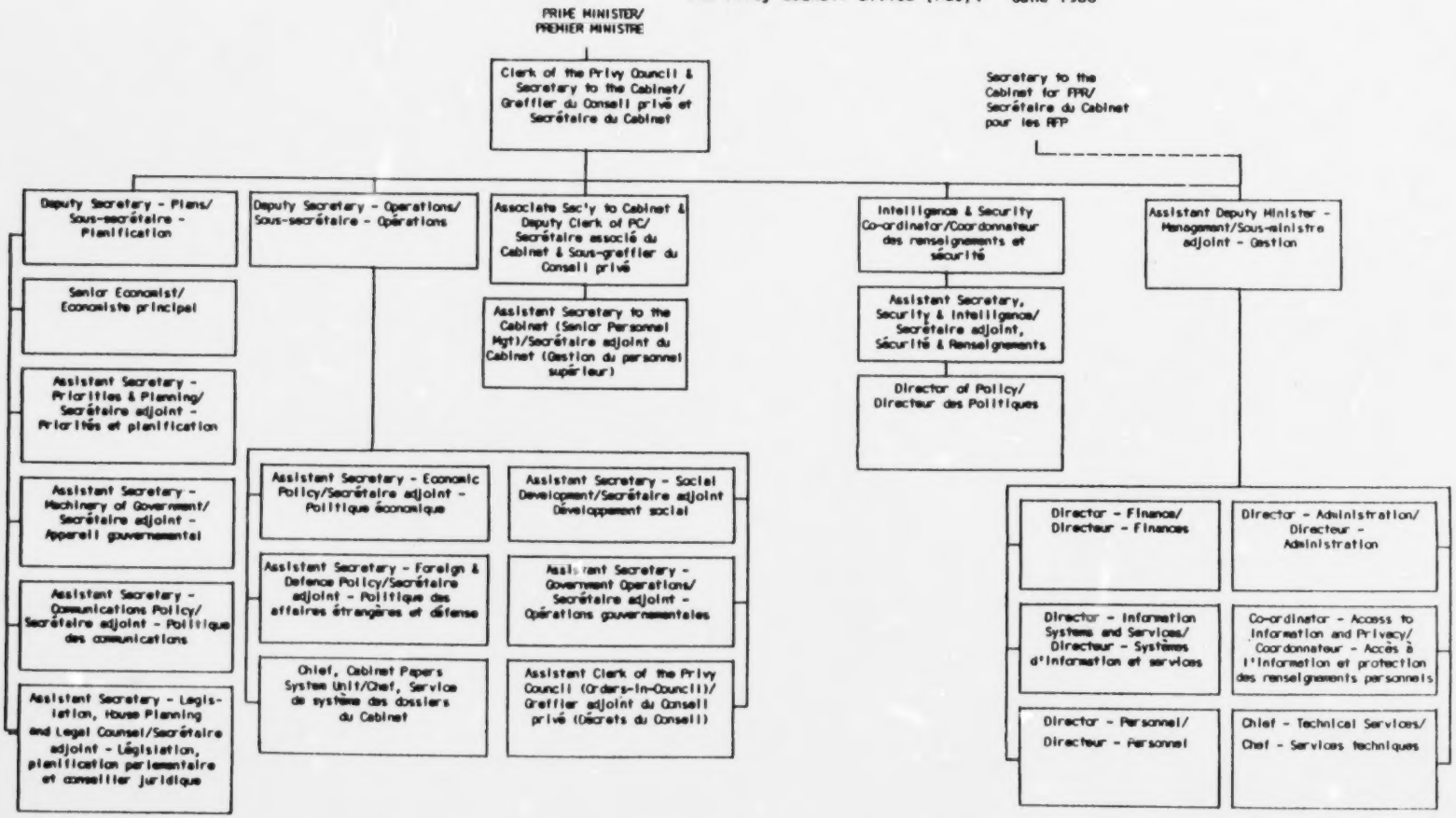
housed most of the Cabinet committee secretariats, headed by Assistant Secretaries, while the Plans Division housed the secretariats for the two key coordinating Cabinet committees -- Priorities and Planning, and Legislation and House Planning. The Plans Division also housed the Machinery of Government Directorate, which, among other things, handled jurisdictional problems between and among ministers and departments and provided ongoing review, analysis and advice on the operation of the Cabinet committee system as well as on matters generally relating to Cabinet. The PCO has also provided special services, usually on a temporary basis. Examples include the creation in 1976 of a special economic adviser position reporting directly to the PM, a Science Secretariat and, most recently, an Office of the Coordinator of the Status of Women.

As indicated in Table 4, despite some adjustments following the election of a Conservative government in 1984, the PCO is still considered as a secretariat providing support to the Cabinet, its committees and to the Prime Minister. Under the direction of the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, it supports various activities related to the executive functions within the parliamentary system.

The Office remains involved in certain tasks that become necessary after the adoption of an order-in-council or the passing of a bill. The examination of submissions to Cabinet, including those in connection with regulations made under the Statutory Instruments Act, such as the arrangements for publication in the Canada Gazette, is a PCO responsibility. The Clerk of the Privy Council supervises the overall coordination carried out by the agency.

The increasing involvement of the PMO in policy analysis during the Conservative mandate has modified the role of the PCO, now considered a "process" secretariat. New duties added to the PMO's functions have eclipsed the traditional policy contribution of the Privy Council Office. The government objective in reorganizing the PMO was clearly to transfer some key political advice outside the PCO.

Table 4
The Privy Council Office (PCO): June 1988



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

As stated by Ian Clark, Deputy Secretary to the Cabinet (Plans), the activities of the PCO confirm its support function vis-à-vis cabinet members:

> It still has a "due process" responsibility for ensuring that Ministers receive adequate notice, and that adequate information is available for them, when they consider an item which has been placed on the agenda of either Cabinet or a Cabinet committee.(16)

The emphasis of the agency is still on "process facilitation" and "advice on policy."

C. Federal-Provincial Relations Office (FPRO)

As indicated earlier, this agency is an offshoot of the Privy Council Office. It was formally created as a separate entity, the Office of the Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, by an Act of Parliament in 1975. Originally there was only one Deputy Secretary responsible for the secretariat, serving the corresponding Cabinet committee on federal-provincial relations, and for three sections -- a Regional Analysis Unit, a Policy and Program Review Section and a Studies and Research Section -- the activities of which were interrelated.

Here again the role of the agency was undoubtedly shaped and influenced, not only by the Prime Minister's personal and keen interest in constitutional reform, but also by the incumbents in the position of Secretary for most of the Liberals' consecutive mandates, Gordon Robertson and Michael Kirby.

Similarly, it was not coincidental that a second Deputy Secretary position, that of Deputy Secretary (Coordination), was created following the election of the Parti Québécois in 1976. The Coordination Unit for which the Deputy Secretary was responsible played, according to Audrey Doerr, "an instrumental role in coordinating activities and information across government departments for the federal government's

---

(16) Ian Clark, Recent Changes in the Cabinet Decision-Making System, Privy Council Office, 6 December 1986, p. 14.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

relations with the province of Quebec and for providing strategic advice in the constitutional-review process that had been initiated in 1975."(17) A special position of Constitutional Adviser, who reported directly to the Secretary, was also created in order to develop the government's 1978 constitutional reform proposal. The Office subsequently played a critical role in the 1980-1982 constitutional reform process.

As a direct result of past federal-provincial constitutional conferences and the involvement of aboriginal peoples provided for in the November 1981 Accord and Constitutional Act, 1982, an additional section was created within the FPRO, the Office of Aboriginal and Constitutional Affairs (OACA), with its own Deputy-Secretary.

Despite some minor changes that have affected the organization, its original mandate remains. The Office's main function is to advise the Prime Minister, and through him, Cabinet members on the management of the federation. Since the election of a Conservative government in September 1984, the FPRO has been under the direct supervision of a Minister of State for Federal-Provincial Relations. Such an appointment does not necessarily imply that the FPRO's role is similar to that of other departments. In fact, its mission within the government structure is the coordination of intergovernmental matters with the Prime Minister, the Cabinet, and individual federal and provincial departments.

Acting also as an advisory agency, the FPRO is directly concerned in consultations and negotiations between the federal and provincial governments, especially on issues involving several departments. The Office is responsible for government policy related to constitutional reform and to aboriginal constitutional matters. According to some political observers, the Prime Minister's Office has been more involved in federal-provincial matters since the Conservatives took power. The FPRO provides research and advice for First Ministers' Conferences and its administrative input is monitored by officials in the PMO. Conferences

---

(17) Doerr (1981), p. 33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

held in Regina in February 1985, in Halifax in November 1985, and in Toronto on November 26-27 1987 were supervised by the Prime Minister's closest advisers. Executive or Cabinet involvement in this field reinforces the perception that the FPRO is a secretariat dependent on decisions of the Cabinet and the Prime Minister. One of its key officers, the Secretary to the Cabinet for federal and provincial relations, reports directly to the Prime Minister and to the Minister of State for Federal-Provincial Relations.

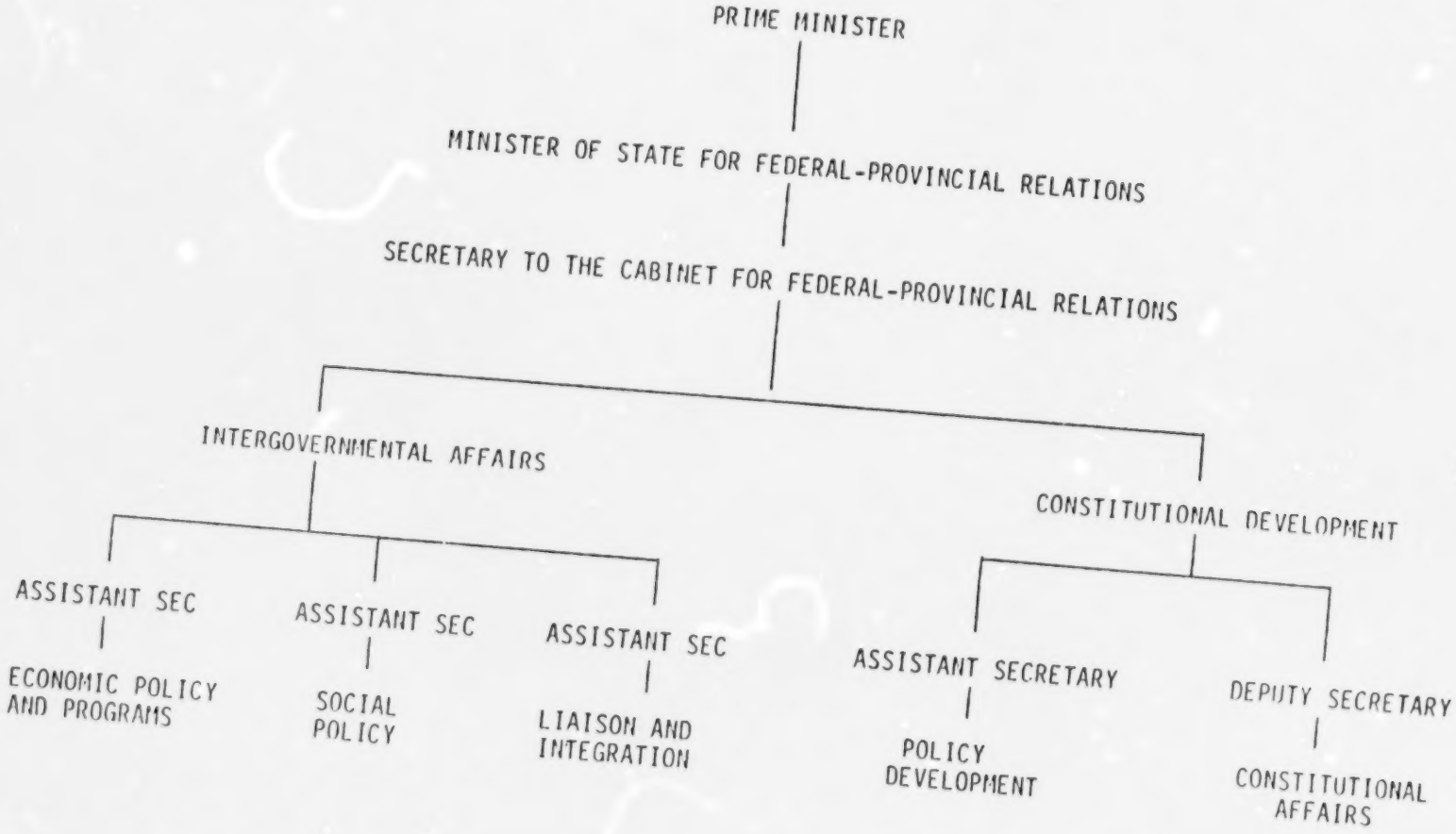
Some changes included in Table 5 were recently introduced at the organizational level. Two divisions provide the expertise on federal-provincial relations. The first, Intergovernmental Affairs, groups together three secretariats: Economic Policy and Programs, Social Policy, and Liaison and Integration, each of which is headed by an Assistant Secretary. The first two of these secretariats are particularly concerned with policy proposals and initiatives coming before the Government, from the formulation stage to their final implementation. The Liaison and Integration Secretariat deals directly with matters that might affect federal relations with the provinces and evaluates interprovincial and interregional developments that could affect the federal-provincial environment.

The Constitutional Development Division consists of two secretariats: Policy Development and Constitutional Affairs. The former is responsible for advising on the Government's overall approach to federal-provincial relations and the management of the federation over the long term. It also assesses changes related to intergovernmental affairs in each region. The Constitutional Affairs Secretariat is involved in constitutional matters, including Senate reform and aboriginal constitutional affairs. It consults with provincial and territorial governments, as well as the aboriginal people.

Finally, part of the internal reorganization of the Federal-Provincial Relations Office included the integration of its administrative support services with those of the Privy Council.

Table 5

The Federal-Provincial Relations Office (FPRO) - November 1988



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Treasury Board Secretariat (TBS)

Following the publication of the Glassco report on Government Organization in 1962, "much of the responsibility for detailed expenditure decisions was transferred to the Treasury Board from the Minister of Finance."(18) In 1966, the Treasury Board Secretariat was constituted as an autonomous organization which is part of a separate ministerial portfolio. The chief mandate of TBS is the efficient use of government resources. Personnel administration and budget control are central components of its responsibilities within the entire government organization. As the government's chief accountant, the secretariat prepares the annual expenditure budget to be presented in the House of Commons. "It receives general guidelines from the Cabinet Committee on Priorities and Planning and the Department of Finance."(19) That framework of expenditures is transmitted to individual departments. The TBS also reports to Cabinet committees on the status of their envelope reserves. Through the Privy Council Office, the TBS provides advice to the Treasury Board on the effectiveness of existing programs. Officials from TBS also participate in the Coordinating Committee of Deputy Ministers.

Exercising a surveillance function over governmental expenses and programs, the secretariat is not usually subject to major adjustment following the election of a new government. Unlike other agencies, such as the PMO, PCO and FPRO, the TBS is perceived as an administrative organization comparable to other departments and is less vulnerable to changes initiated by Cabinet members.

E. Department of Finance

Usually perceived as an autonomous government ministry, the Department of Finance might also be considered as a central coordinating agency intervening in the Executive's planning. Established in 1867, it provides advice to the Cabinet on various aspects of economic policy. In

---

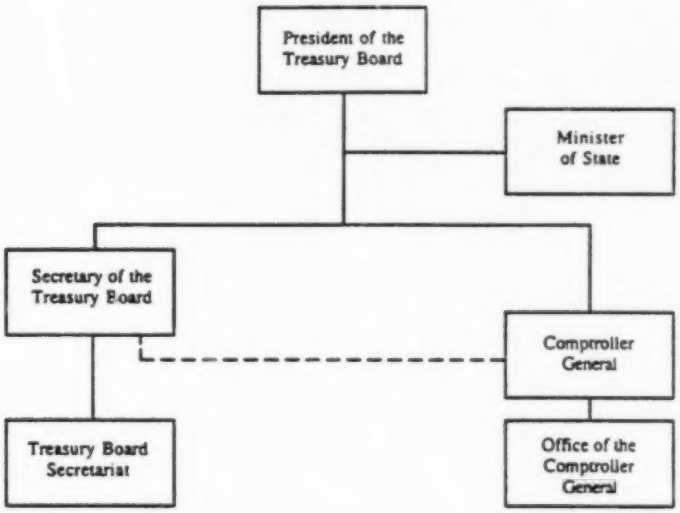
(18) Ibid.

(19) Kernaghan and Siegel (1987), p. 150.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

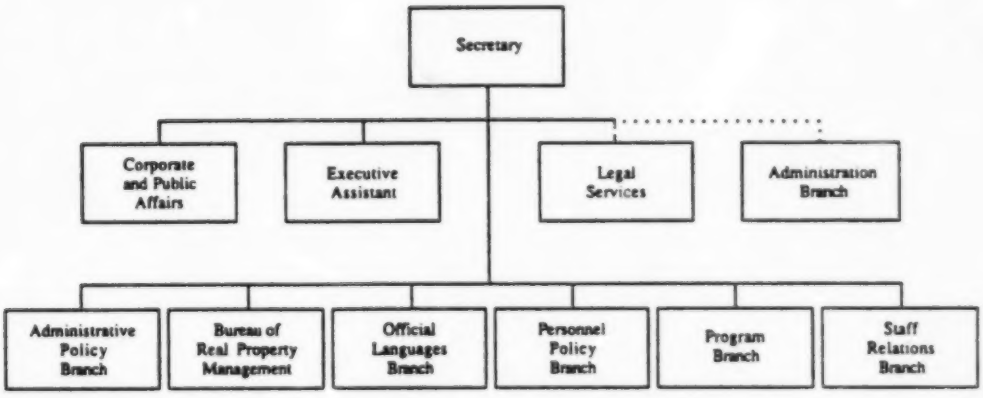
Table 6

THE TREASURY BOARD



THE TREASURY BOARD SECRETARIAT

(TBS)



Source: Treasury Board of Canada, A Field Guide to TBS and OCG Spring 1988, p. 1-3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the field of intergovernmental relations, the department is directly involved in negotiations affecting the transfer of payments to the provinces. Van Loon and Whittington summarize the key role of the Department of Finance in the following terms:

> If any policy proposal is to be carried out through the tax system, or if it will have a significant effect on the economy or government revenues, the role of the Department of Finance becomes paramount.(20)

Public servants employed by this central agency are mostly concerned by four areas of governmental policy: fiscal policy, domestic industrial policy; taxation policy and international trade and finance. Because of its participation in strategic questions, the department still maintains a relatively high profile vis-à-vis other governmental organizations. It could possibly intervene in the activities of any department especially in the above-mentioned matters. "Its role in the preparation of the expenditure budget helps determine whether the upcoming year will be a lean or a fat one for government agencies."(21) Conflict with other departments may occur if budgetary cutbacks affecting them lead to their resentment of the authority of the Finance department in their budgetary planning.

CONCLUSION

Having reviewed the contribution of central agencies to the policy process, we recognize the need for the continuous presence of such control/coordination mechanisms. At the same time, it is apparent that the agencies' structures have to be streamlined on a regular basis in order to keep abreast of the evolution of Parliament and governmental planning.

---

(20) Van Loon and Whittington (1987), p. 493.

(21) Kernaghan and Siegel (1987), p. 151.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Some initiatives improving the effectiveness and efficiency of these bureaucratic organizations were recently introduced and since the change of government in the fall of 1984, brought further rationalization. Various measures affecting PCO, PMO and FPRO showed that the Prime Minister and the Cabinet intended to have more input in the decision-making process. The reorganization of Cabinet committees announced in January 1989 may bring further modifications of the functions of these central agencies.

SELECTED REFERENCES

Adie, Robert, and Paul G. Thomas. Canadian Public Administration. Prentice Hall, Toronto, 1987.

Campbell Colin and George J. Szablowski. The Superbureaucrats. Macmillan of Canada, Toronto, 1979.

Doerr, Audrey. The Machinery of Government in Canada. Methuen, Toronto, 1981.

Hodgetts, J.E. The Canadian Public Service: A Physiology of Government. University of Toronto Press, Toronto, 1973.

Kernaghan, Kenneth, and David Siegel. Public Administration in Canada. Methuen, Toronto, 1987.

Van Loon, Richard and Michael Whittington. The Canadian Political System. McGraw-Hill, Ryerson, Toronto 1976 and 1987.

Veilleux, Gérard et Donald Savoie. "Kafka's Castle: The Treasury Board of Canada Revisited." Canadian Public Administration. Winter 1988, Vol. 31, No. 4, p. 517-538.

Étude générale

BP-201F

LES ORGANISMES CENTRAUX: LEUR RÔLE

Luc Fortin

DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES
Février 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat YM32-2/201F
ISBN 0-660-92706-3

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

ÉVOLUTION DES ORGANISMES CENTRAUX..... 5

A. Le Cabinet du Premier ministre (CPM)..... 6

B. Le Bureau du Conseil privé (BCP)..... 10

C. Le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP)..... 15

D. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)..... 18

E. Le ministère des Finances..... 20

CONCLUSION..... 21

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE..... 22

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LES ORGANISMES CENTRAUX: LEUR RÔLE

INTRODUCTION

La concentration du pouvoir au sein des organismes centraux traduit directement l'intention de l'Exécutif de contrôler et de surveiller la plupart des initiatives du gouvernement et des activités ministérielles. Au cours des années 60, le Premier ministre, appuyé des membres du Cabinet et d'un groupe de conseillers supérieurs, était particulièrement soucieux d'obtenir "un soutien dans la détermination des priorités(1)". Fournissant avis et conseils, les organisations bureaucratiques clés telles que le Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devaient "s'occuper de l'appareil gouvernemental complexe et aider à l'amélioration du processus d'élaboration des politiques(2)".

Au fur et à mesure de l'expansion rapide et exponentielle de leur structure, les démocraties occidentales ont dû élargir, sous l'influence inévitable d'une demande croissante, le champ d'intervention de leurs administrations publiques. Par suite de cette expansion des activités gouvernementales, la portée du contrôle s'imposait aux parlementaires membres du Cabinet comme un défi préoccupant et persistant. Décrivant ce défi, Kernaghan dit:

> La personne responsable éprouve plus de difficulté à contrôler et à coordonner les activités des unités qu'elle dirige, au fur et à mesure de l'accroissement du nombre de ces unités(3).

---

(1) Richard Van Loon et Michael Whittington, The Canadian Political System, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987, p. 470.

(2) Robert Adie et Paul G. Thomas, Canadian Public Administration, Toronto, Prentice Hall, p. 223.

(3) Kenneth Kernaghan et David Siegel, Public Administration in Canada, Toronto, Methuen, 1987, p. 144.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Au cours des deux dernières décennies, la bureaucratie canadienne a pris des dimensions considérables. Les chiffres publiés en juin 1988 indiquent qu'un total de 585 204 fonctionnaires travaillent dans 32 ministères fédéraux et 176 organismes gouvernementaux, y compris les sociétés d'État(4). Au Canada, les administrations fédérales, provinciales et municipales accaparent 15 p. 100 de la population active, comparativement à 30 p. 100 en Suède, 29 p. 100 aux États-Unis et 24 p. 100 en France. Comme le montre le tableau 1, l'emploi dans l'administration fédérale n'a pas beaucoup évolué au cours des quatre dernières années.

Compte tenu du nombre d'employés et du montant des budgets affectés, certaines commissions fédérales chargées de la réorganisation du gouvernement ont insisté sur la responsabilité d'éléments bureaucratiques tels que les ministères et les sociétés d'État. L'un des plus importants changements qui se sont produits depuis 1968 a consisté à mettre l'accent sur quelques petits organismes centraux chargés de coordonner et de diriger les communications entre les politiciens et la bureaucratie dans son ensemble. Les organismes centraux jouent un rôle multidimensionnel: ils doivent concilier les besoins créés par l'amélioration de la gestion, par les conseils partisans et surtout par la coordination gouvernementale stratégique. En créant les organismes centraux et en élargissant leur sphère d'influence, l'Exécutif visait notamment à s'assurer que le Cabinet et le Premier ministre continuent d'exercer un contrôle politique sur les ministères et les organismes publics. Pour s'acquitter de son mandat, le Secrétariat du Conseil du Trésor a le droit de surveiller les activités ministérielles. D'autres organismes, tels le Cabinet du Premier ministre et le Bureau des relations fédérales-provinciales, interviennent directement dans les ententes financières et socio-économiques négociées par les ministres fédéraux et leurs homologues provinciaux.

"L'autorité législative et le contact direct avec une personne comme le Premier ministre, qui est investi d'une autorité légitime(5)", expliquent les pouvoirs et le prestige dont jouissent les organismes centraux. Sous la responsabilité d'un membre du Cabinet, chacun

---

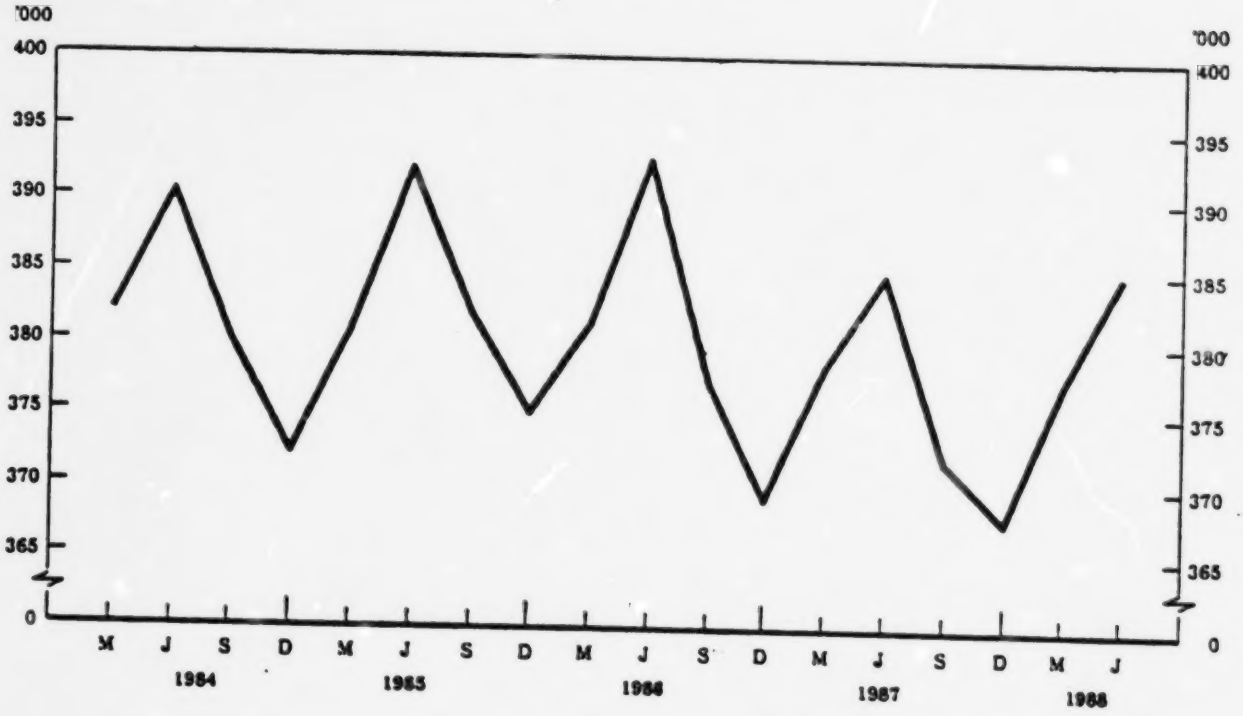
(4) Le Quotidien, Statistique Canada, 7 novembre 1988, p. 7.

(5) Kernaghan et Siegel (1987), p. 145.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

L'EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE FÉDÉRALE,
MARS 1984-JUIN 1988



Source: Le Quotidien, Statistique Canada, 7 novembre 1988, p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'eux pourvoit aux besoins du gouvernement axés sur l'élaboration de plans stratégiques pour les différents secteurs de l'administration publique. Étant donné qu'ils interviennent directement dans le processus décisionnel, ces organismes dirigés par des "superbureaucrates(6)" sont fortement influencés par le style de leadership du Premier ministre et par les priorités établies par les membres du Cabinet. Après l'élection, en 1984, d'un gouvernement conservateur, le rôle du Cabinet du Premier ministre et du Bureau des relations fédérales-provinciales a été modifié de manière à rendre le processus décisionnel plus accessible au chef du gouvernement. Des stratégies auparavant établies par les bureaucrates sont maintenant examinées minutieusement par les plus proches conseillers du Premier ministre. En dépit des changements récents, les organismes centraux continuent d'exercer leurs fonctions traditionnelles, dont la coordination des initiatives politiques et administratives des ministères d'exécution. Le rôle consultatif exercé auparavant par ces organismes est encore prédominant. La présentation et l'explication des différentes politiques possibles aux ministres et aux comités du Cabinet comptent parmi les tâches assignées au personnel des organismes centraux dans le cadre du processus administratif. Enfin, leur contribution à l'établissement des processus de mise en oeuvre est hautement appréciée par les ministres qui assument collectivement la responsabilité de la gestion des politiques du gouvernement.

Malgré certains commentaires qui mettent en doute l'aptitude des organismes centraux à travailler de concert, les spécialistes de l'administration publique reconnaissent la nécessité de leur appui aux ministres fédéraux et aux comités du Cabinet. Le nombre croissant des questions soumises au régime existant justifie la présence d'organismes centraux capables d'analyser le contexte des différents projets et de proposer divers moyens de les mettre en oeuvre.

Notre analyse sera axée sur le contexte historique et les changements récents qui ont touché le Cabinet du Premier ministre, le

---

(6) Voir Colin Campbell et George J. Szablowski, The Superbureaucrats, Toronto, Macmillan of Canada, 1979. Les auteurs insistent particulièrement sur le rôle des hauts fonctionnaires des organismes centraux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bureau du Conseil privé, le Bureau des relations fédérales-provinciales et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Malgré les opinions, au demeurant contradictoires, exprimées par les spécialistes de l'administration publique, nous ferons également mention de la contribution du ministère des Finances, étant donné que les publications récentes dans ce domaine reconnaissent clairement à ce ministère un rôle important dans le processus d'élaboration des politiques fédérales.

L'ÉVOLUTION DES ORGANISMES CENTRAUX

Jusqu'aux années 60, l'expansion et l'innovation dans la Fonction publique fédérale ont essentiellement eu lieu à l'intérieur de la structure ministérielle traditionnelle(7). Cependant, peu après l'avènement du gouvernement Trudeau en 1968, on s'est orienté vers la restructuration du pouvoir exécutif (Cabinet) et de l'appareil bureaucratique qui le desservait, afin de conformer les structures aux nouvelles stratégies d'action et techniques de gestion. Le système des comités du Cabinet, créé à cette époque puis fréquemment mis au point, avait pour objet de s'assurer que la détermination des priorités et des nouvelles orientations relève des dirigeants élus. On insistait sur le concept de la responsabilité ministérielle et sur celui de la prise de décision collective. Selon Richard French, cette approche était due, dans une grande mesure, "d'une part, à la conviction souvent exprimée par le Premier ministre que le Cabinet est moins assujetti à la bureaucratie que les ministres qui travaillent de façon autonome et, d'autre part, au fait que les questions à l'étude ont de plus en plus tendance à déborder du cadre d'un portefeuille donné et, partant, nécessitent une action collective(8)".

---

(7) Voir J.E. Hodgetts, The Canadian Public Service: A Physiology of Government, Toronto, University of Toronto Press, 1973, notamment les chapitres 5 à 7.

(8) R.D. French, "The Privy Council Office: Support for Cabinet Decision Making", The Canadian Political Process, R. Schultz et al. (éd.), 2e édition, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1979, p. 365.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les modifications et les expansions successives du Cabinet et de ses comités se répercutaient naturellement sur les organismes centraux chargés de les aider à coordonner et à contrôler la bureaucratie. Audrey Doerr conclut que "l'expansion et la réforme du Bureau du Conseil privé et du Cabinet du Premier ministre ont constitué une caractéristique marquante du style du gouvernement de M. Trudeau(9)". Limité à 30 personnes à l'époque de King, de Saint-Laurent et de Diefenbaker et à 40 à l'époque de Pearson, l'effectif du CPM atteignait presque 100 personnes en 1981. Comme le montre le tableau 2, le CPM est actuellement doté d'un budget de 6 millions de dollars et de 85 années-personnes.

Les organismes consultatifs administratifs n'étaient pas les seuls à gagner en importance et en influence; il en était de même de leur homologue financier, le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui avait été établi en tant qu'organisme distinct au milieu des années 60, après la publication du Rapport Glassco. En 1967, le Secrétariat employait un total d'environ 200 personnes; selon les prévisions de 1988-1989, il sera doté de 749 années-personnes et d'un budget de 69 millions de dollars. Dans la section suivante, nous examinerons de plus près le rôle des cinq organismes centraux dans le système politique canadien. Nous ferons également allusion à certaines réorganisations internes qui ont eu des incidences sur ces organismes depuis le commencement du premier mandat des Conservateurs.

A. Le Cabinet du Premier ministre (CPM)

Contrairement aux autres organismes de soutien de l'Exécutif, qui sont tenus de fournir des conseils politiques sur les décisions de principe aux détenteurs du pouvoir exécutif, quel que soit le parti auquel ils appartiennent, le CPM a pour mission première de conseiller le Premier ministre sur les incidences partisanes de ces décisions(10).

À noter toutefois que cette fonction, bien qu'elle soit celle qui a attiré le plus d'attention sous le régime Trudeau, n'est pas la

---

(9) Audrey Doerr, The Machinery of Government in Canada, Toronto, Methuen, 1981, p. 30.

(10) Richard Van Loon, "Kaleidoscope in Grey", Canadian Politics in the 1980s, Michael Whittington (éd.), 1981, p. 297-298.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 2

BUDGET DES ORGANISMES CENTRAUX*

(milliers de dollars)

	Budget des dépenses 1988-1989	Prévu 1987-1988	Différence
Cabinet du Premier ministre	6 005	5 922	83
Cabinets de ministres	5 104	3 377	1 727
Bureau du Conseil privé	12 651	12 417	234
Bureau des relations fédérales-provinciales	4 748	3 978	770
Commissions d'enquête et groupes de travail	-	1 757	(1 757)
Bureau du conseiller supérieur auprès du Cabinet	261	230	31
Administration	17 074	17 177	(103)
	45 843	44 858	985

Années-personnes

	Budget des dépenses 1988-1989	Prévu 1987-1988	Réel 1986-1987
Cabinet du Premier ministre	85	90	99
Cabinets de ministres	66	56	58
Bureau du Conseil privé	182	185	172
Bureau des relations fédérales-provinciales	59	52	47
Bureau du conseiller supérieur auprès du Cabinet	3	3	-
Administration	184	184	187
	579	570	563

* Source: Budget des dépenses 1988-1989 (Bureau du Conseil privé), Partie III.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

seule de cet organisme. Considéré surtout, par un grand nombre de ceux qui y ont travaillé, comme un "standard téléphonique" assurant la communication entre le Premier ministre et son Cabinet, le parti, les médias, le grand public et, occasionnellement, les hauts fonctionnaires, le CPM joue un rôle qui englobe en fait six fonctions principales:

1. Organiser le temps du Premier ministre
2. Élaborer une image de marque
3. Surveiller l'évolution du parti et les questions connexes dans toutes les régions
4. Acheminer la correspondance
5. Recommander des candidats aux postes à pourvoir par le Premier ministre
6. Évaluer ou promouvoir certaines propositions de politiques.

Comme on pouvait s'y attendre, la structure de cet organisme a reflété ces fonctions et leur importance relative. Par exemple, entre 1968 et 1972, époque où M. Trudeau a mis l'accent sur la nécessité de coordonner les affaires du parti et de déterminer les priorités dans les domaines d'action de l'État, une série de sections de conseillers en politique et cinq postes régionaux ont été créés au CPM. Les postes régionaux ont disparu après les élections de 1972, s'étant révélés inefficaces et politiquement inacceptables, mais les sections de conseillers en politique sont restées sous une forme ou une autre.

À d'autres époques, notamment durant la période de 1980-1984, le CPM fournissait fréquemment au Premier ministre des conseils supplémentaires, de nature partisane, sur des initiatives émanant d'autres sources. Dans ce contexte, la coordination rigoureuse des activités du CPM avec celles d'autres organismes centraux, notamment le BCP, devenait inopérante.

D'après un article récent de Peter Aucoin:

> Les changements dans l'appareil central du gouvernement suivent invariablement le changement des chefs de l'Exécutif, étant donné que les nouveaux leaders politiques cherchent à adapter la structure et les rouages

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

à leur conception personnelle du leadership, à leur style de gestion et à leurs objectifs politiques(11).

Après des élections fédérales de 1984, le CPM s'est vu confier plus de responsabilités; il était "chargé de diriger la transformation du personnel sous le nouveau régime(12)". Il veillait soigneusement à recruter des personnes servant la même idéologie. Les dirigeants du CPM intervenaient directement dans le processus de sélection des "chefs de cabinet" des ministres, postes auxquels le nouveau gouvernement donnait une importance accrue.

La plupart des observateurs politiques admettent que le CPM a augmenté considérablement sa contribution au processus décisionnel. Un plus grand nombre d'initiatives gouvernementales ont résulté de la concentration des analyses politiques au sein de cet organisme de soutien. La coordination des propositions des ministres avec les objectifs du Premier ministre comptait parmi les principales tâches accomplies par le CPM au début du mandat des Conservateurs. La préparation du premier budget a été longuement discutée par les agents du CPM et les conseillers supérieurs du ministre des Finances, après quoi les conseils relatifs à la politique stratégique ont été fournis par un groupe fermé de spécialistes connus pour leur fidélité au Premier ministre(13).

Les fonctions supplémentaires accomplies par le CPM ont provoqué en 1985 l'accroissement du budget de cet organisme dans une proportion de 54 p. 100. En effet, le total annuel des coûts de fonctionnement est passé à 6,7 millions de dollars, comparativement au total de 4,35 millions de dollars enregistré durant la dernière année complète du mandat de M. Trudeau. L'effectif de l'organisme, à l'exclusion de certains conseillers en politique, représente 85 années-personnes, comparativement à 90 années-personnes sous M. Trudeau et à 57 sous M. Turner.

---

(11) Peter Aucoin, "Organizational Change in the Machinery of Canadian Government", Revue canadienne de science politique, vol. XIX, n° 1, mars 1986, p. 3.

(12) Ibid., p. 22.

(13) Voir Jim Simeon, "Bigger, Better PMO", Options politiques, mars 1988, p. 31-33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 3

LE CABINET DU PREMIER MINISTRE (CPM), NOVEMBRE 1984
Le très honorable Brian Mulroney

- Conseiller principal
- Adjoint exécutif
- Conseiller constitutionnel

Premier Secrétaire et Chef de cabinet

- Adjoint exécutif
- Conseiller principal en matière de politique
- Directeur, Horaire
- Directeur, Événements spéciaux
- Directeur, Élaboration de la politique
- Adjoint spécial, Liaison avec le Caucus

— Adjoint spécial, nominations

— Secrétaire de presse

— Secrétaire adjoint de presse

B. Le Bureau du Conseil privé (BCP)

De tous les organismes centraux, le Bureau du Conseil privé est celui qui reflète le plus manifestement le rôle de conseiller auprès de l'Exécutif, puisque sa structure même a évolué tout à fait parallèlement à celle du système des comités du Cabinet. Eu égard au prestige de son chef, surtout à l'époque de M. Trudeau, et à l'importance évidente qu'il revêt dans le processus d'élaboration des politiques, le BCP demeure un organisme très en vue. Greffier du Conseil privé et Secrétaire du Cabinet, le chef du BCP a toujours été le fonctionnaire le plus haut placé au Canada, ce qui dénote clairement le statut de cet organisme. À l'époque de M. Trudeau, ce poste était occupé par M. Michael Pitfield, ami intime du Premier ministre, ce qui a amené beaucoup d'observateurs à dire que le rôle extrêmement important joué par cet organisme dans le processus de planification des politiques a découlé aussi bien de l'influence de M. Pitfield que des changements structurels. Il va sans dire que c'est un point discutable,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mais il est certain que le rôle du BCP a été considérablement rehaussé au cours de cette période.

Préoccupé par l'influence bureaucratique en général et par le rôle prépondérant des mandarins ministériels, qui avaient connu leur âge d'or au cours des années 50 et 60, M. Trudeau eut vite fait, dès son arrivée au pouvoir en 1968, de restructurer le BCP et d'en accroître les fonctions, partant du principe que le moyen le plus efficace de contrer une institution bureaucratique est de créer une institution parallèle. Le pouvoir consultatif "exclusif" des mandarins devait s'affaiblir devant la concurrence d'un BCP réorganisé. Depuis lors, le rôle de cet organisme n'a pas cessé d'évoluer: après s'être consacré quasi totalement à l'acheminement des documents destinés au Cabinet, afin de coordonner tous les aspects de la politique du gouvernement, il est devenu un "arbitre jugeant du fonctionnement de l'essentiel de l'appareil gouvernemental et [...] un organisme chargé de renseigner le Premier ministre sur les activités de son gouvernement(14)".

Sa fonction globale a été souvent rapprochée de celle d'un "huissier", par opposition à la fonction de "standardiste" assignée au CPM(15). De façon plus précise, les attributions du BCP peuvent être ramenées à ce qui suit:

- organiser et fournir les documents se rapportant aux réunions du Cabinet et des comités du Cabinet et destinés au Premier ministre, aux présidents des comités et aux membres des comités;
- assurer la liaison avec les organismes gouvernementaux et les ministères pour ce qui concerne les questions présentées au Cabinet;
- entreprendre, au besoin, des études spéciales ayant trait aux questions d'actualité concernant la politique publique; cela inclut la participation de fonctionnaires du BCP aux comités interministériels à titre de présidents, de membres et de secrétaires et la préparation de mémoires à l'intention ou au nom de ces comités;
- fournir de l'aide et des conseils au Premier ministre en ce qui concerne ses prérogatives et responsabilités liées à l'organisation du

---

(14) Van Loon (1981), p. 300.

(15) Richard Van Loon et Michael Whittington, The Canadian Political System, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976, p. 348.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

gouvernement du Canada et à la nomination du personnel supérieur par le gouverneur en conseil;

- fournir de l'aide et des conseils au Premier ministre en ce qui concerne son rôle constitutionnel de conseiller de la Couronne;
- fournir le soutien nécessaire aux activités du gouverneur en conseil;
- conseiller le Premier ministre au sujet des questions concernant la sécurité nationale et le renseignement à l'étranger;
- fournir au Premier ministre des conseils et des informations se rapportant à la planification d'urgence en prévision de catastrophes nationales ou d'autres situations d'urgence nécessitant de l'aide aux autorités civiles compétentes.

L'organigramme du BCP a toujours [illegible] secrétariats pour chaque comité du Cabinet. A mesure que ces [illegible] aient, les secrétariats en faisaient autant. Jusqu'en 1975, [illegible] tait trois grandes divisions (Opérations, Planification et Re[illegible]ns fédérales-provinciales) dirigées chacune par un Sous-secrétaire. Après 1975, il ne restait que deux divisions (Opérations et Planification), le Bureau des relations fédérales-provinciales étant devenu un organisme distinct. La Division des opérations englobait la plupart des secrétariats des comités du Cabinet, dirigés chacun par un Secrétaire adjoint. La Division de la planification englobait les secrétariats des deux principaux comités de coordination du Cabinet, soit le Comité des priorités et de la planification et le Comité de la législation et de la planification parlementaire. Elle comprenait également la Direction de l'appareil gouvernemental, qui avait notamment pour mission de traiter les problèmes de compétence entre ministres ou ministères et de fournir régulièrement des examens, des analyses et des conseils touchant le fonctionnement du système des comités du Cabinet et les questions se rapportant au Cabinet en général. Le BCP a également fourni des services spéciaux, généralement à titre temporaire. Sur ce plan, mentionnons par exemple la création, en 1976, d'un poste de conseiller économique spécial relevant directement du Premier ministre, la création d'un Secrétariat des sciences et, plus récemment, la création du Bureau de la coordonnatrice de la condition féminine.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comme le montre le tableau 4, malgré les rajustements qui ont suivi l'élection du gouvernement conservateur en 1984, le BCP est encore considéré comme un secrétariat fournissant des services de soutien au Cabinet, aux comités du Cabinet et au Premier ministre. Sous la direction du Greffier du Conseil privé et Secrétaire du Cabinet, il collabore aux différentes activités du pouvoir exécutif au sein du système parlementaire.

Le Bureau continue de participer à certaines tâches imposées par l'adoption d'un décret ou le vote d'un projet de loi. L'examen des mémoires au Cabinet, y compris ceux relatifs à des règlements pris en vertu de la Loi sur les textes réglementaires (qui doivent être publiés dans la Gazette du Canada), est une fonction qui relève du BCP. Le Greffier du Conseil privé supervise la coordination globale assumée par cet organisme.

La participation accrue du CPM à l'analyse des politiques, durant le mandat conservateur, a modifié le rôle du BCP, ce dernier étant désormais considéré comme un secrétariat chargé de faciliter le processus. Les nouvelles fonctions assignées au CPM ont éclipsé la contribution traditionnelle du BCP à la planification des politiques. En réorganisant le CPM, le gouvernement visait clairement à placer à l'extérieur du BCP une partie des principales activités consultatives d'ordre politique.

Comme le déclare Ian Clark, Sous-secrétaire du Cabinet (Planification), les activités du BCP n'ont pas changé substantiellement depuis 1983:

> Il doit encore faire en sorte que tout se déroule de façon à ce que les ministres soient renseignés comme il se doit sur les questions qui seront étudiées par le Cabinet ou par l'un de ses comités(16).

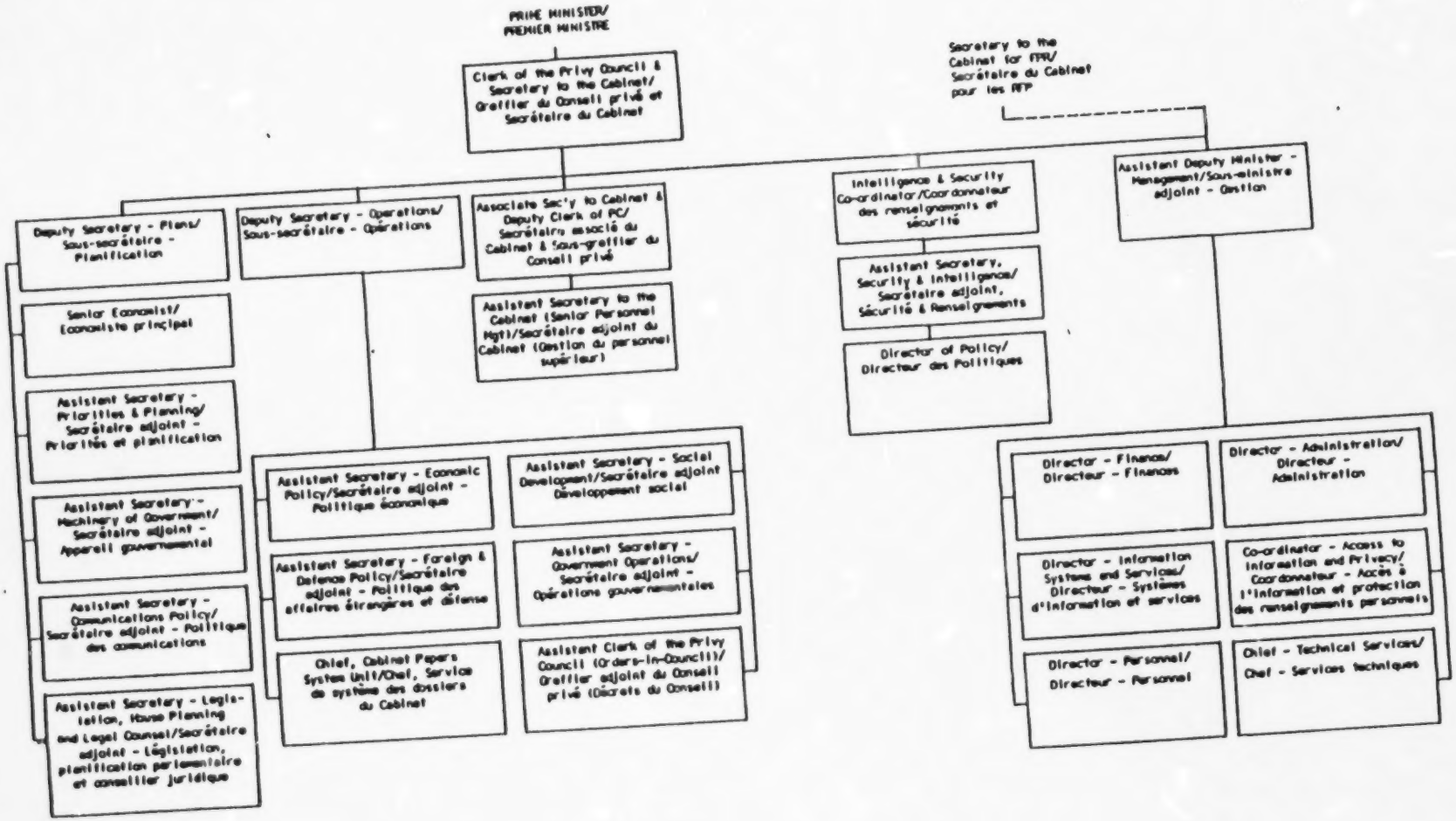
La tâche du Bureau du Conseil privé consiste encore principalement à faciliter le processus et à donner des conseils au sujet des politiques.

---

(16) Ian Clark, Les changements apportés récemment au système de prise de décision du Cabinet, 6 décembre 1986, p. 15.

Tableau 4

LE BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ (BCP): JUIN 1988



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

C. Le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP)

Comme nous l'avons indiqué précédemment, cet organisme est une ramification du Bureau du Conseil privé. Il a été créé officiellement en tant qu'organisme distinct, le Bureau du Secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, par une loi votée en 1975. À l'origine, il n'y avait qu'un seul Sous-secrétaire qui dirigeait, d'une part, le secrétariat du Comité du Cabinet chargé des relations fédérales-provinciales et, d'autre part, trois sections aux activités intimement liées: l'Unité d'analyse régionale, la Section d'examen des politiques et programmes et la Section des études et recherches.

Une fois encore, le rôle de cet organisme a été sans doute façonné et influencé non seulement par le vif intérêt personnel du Premier ministre pour la réforme constitutionnelle, mais encore par les titulaires du poste de Secrétaire durant la majeure partie des mandats consécutifs des Libéraux, à savoir Gordon Robertson et Michael Kirby.

De même, ce n'est pas par hasard qu'un second poste de Sous-secrétaire, celui de Sous-secrétaire (Coordination), a été créé après l'élection du Parti québécois en 1976. L'unité de coordination dont le Sous-secrétaire était responsable a joué, selon Audrey Doerr, "un rôle prépondérant dans la coordination des activités et des informations entre les ministères quant aux relations du gouvernement fédéral avec la province de Québec et dans la prestation de services consultatifs stratégiques à l'occasion de la réforme constitutionnelle lancée en 1975(17)". Un poste spécial de conseiller en affaires constitutionnelles, relevant directement du Secrétaire, a été également créé en vue d'élaborer la réforme constitutionnelle proposée par le gouvernement en 1978. Le Bureau a par la suite joué un rôle prépondérant dans le processus de réforme constitutionnelle de 1980 à 1982.

En raison des conférences constitutionnelles fédérales-provinciales sur la situation des autochtones prévues dans l'Accord de novembre 1981 et dans la Loi constitutionnelle de 1982, le BRFP a été doté

---

(17) Doerr (1981), p. 37.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'une section supplémentaire, le Bureau des affaires constitutionnelles autochtones, ayant son propre Sous-secrétaire.

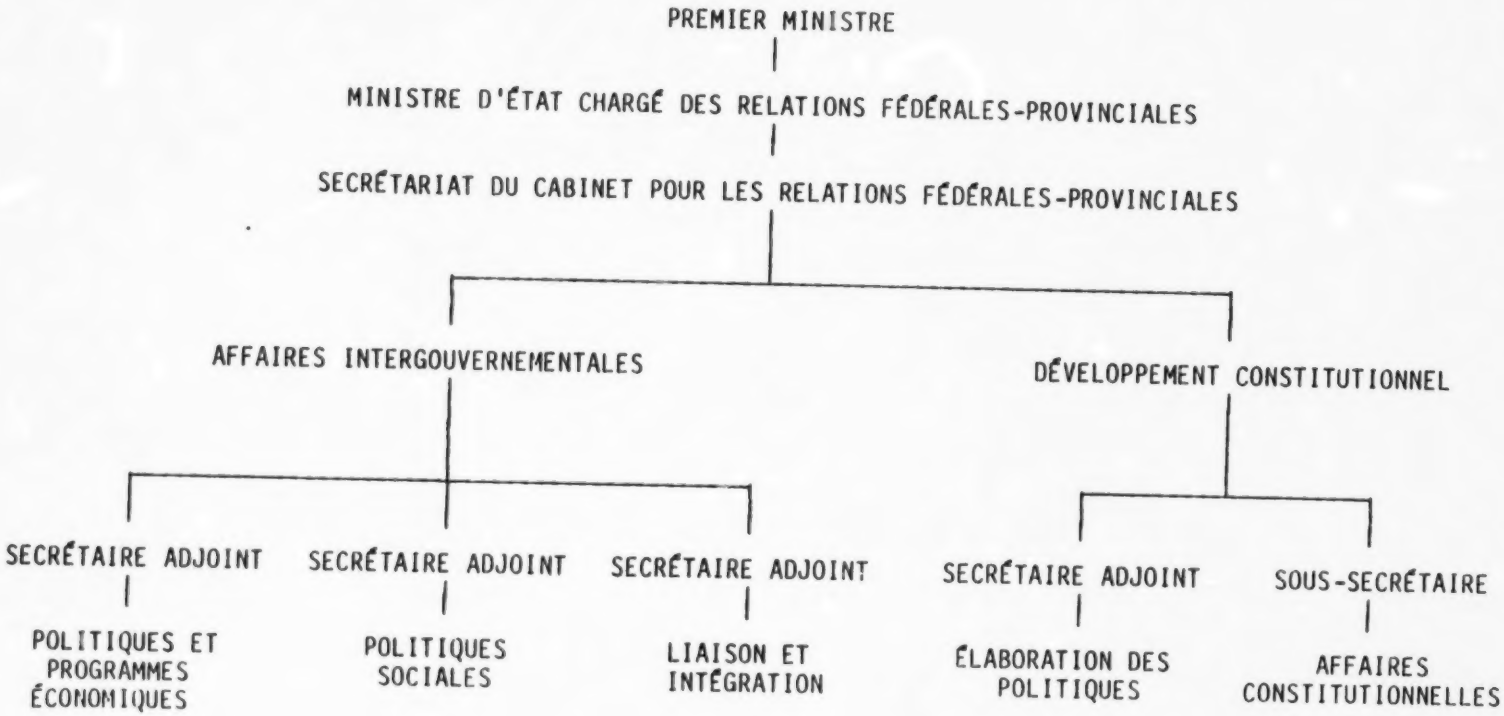
Malgré les changements mineurs apportés à son organisation, le BRFP conserve son mandat original. Il a pour principale fonction de conseiller le Premier ministre et, par l'intermédiaire de ce dernier, les membres du Cabinet au sujet de la gestion de la Fédération. Depuis l'élection du gouvernement conservateur en septembre 1984, le BRFP relève directement d'un ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales. Cela ne veut pas nécessairement dire que son rôle est analogue à celui des autres ministères. En fait, sa mission au sein de l'appareil gouvernemental consiste à coordonner les questions intergouvernementales avec le Premier ministre, le Cabinet et les ministres fédéraux et provinciaux concernés.

Agissant également à titre d'organisme consultatif, le BRFP participe directement aux consultations et aux négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, surtout pour les questions mettant en cause plusieurs ministères. Il est responsable de la politique du gouvernement concernant la réforme constitutionnelle et les affaires constitutionnelles autochtones. D'après certains observateurs politiques, le Cabinet du Premier ministre intervient plus directement dans les affaires fédérales-provinciales depuis que les Conservateurs sont au pouvoir. Le BRFP fournit recherches et conseils à l'occasion des conférences des premiers ministres, et son apport administratif est surveillé par des agents du CPM. Les conférences tenues à Regina en février 1985, à Halifax en novembre 1985 et à Toronto les 26 et 27 novembre 1987 ont été supervisées par les conseillers les plus proches du Premier ministre. L'intervention de l'Exécutif et du Cabinet dans ce domaine renforce l'idée que le BRFP est un secrétariat dont les activités sont déterminées par les décisions du Cabinet et du Premier ministre. L'un de ses principaux dirigeants, le Secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, relève directement du Premier ministre et du ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales.

Certains changements organisationnels inclus dans le tableau 5 ont été récemment apportés. Deux divisions fournissent des

Tableau 5

LE BUREAU DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES (BRFP) - NOVEMBRE 1988



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

services spécialisés en matière de relations fédérales-provinciales. La première, Affaires intergouvernementales, regroupe trois secrétariats (Politiques et programmes économiques, Politiques sociales et Liaison et intégration) dont chacun est dirigé par un Secrétaire adjoint. Les deux premiers de ces secrétariats s'occupent particulièrement des politiques et initiatives connexes proposées au gouvernement, depuis l'étape de l'élaboration jusqu'à celle de la mise en oeuvre. Le Secrétariat de la liaison et de l'intégration traite directement des questions qui peuvent avoir des incidences sur les relations fédérales-provinciales et évalue les faits nouveaux, sur le plan interprovincial et interrégional, qui peuvent se répercuter sur le contexte fédéral-provincial.

La Division du développement constitutionnel consiste en deux secrétariats: Élaboration des politiques et Affaires constitutionnelles. Le premier fournit des conseils sur la façon globale dont le gouvernement aborde les relations fédérales-provinciales et sur la gestion à long terme de la Fédération. Le Secrétariat des affaires constitutionnelles s'occupe des questions constitutionnelles, y compris la réforme du Sénat et les affaires constitutionnelles autochtones. Il consulte les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les autochtones.

Enfin, dans le cadre de la réorganisation interne du Bureau des relations fédérales-provinciales, les services de soutien administratif de cet organisme ont été intégrés à ceux du Conseil privé.

D. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

Par suite de la publication, en 1962, du Rapport Glassco sur l'organisation du gouvernement, "la responsabilité des décisions détaillées en matière de dépenses a été transférée en grande partie du ministère des Finances au Conseil du Trésor(18)". En 1966, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été créé en tant qu'organisme autonome relevant d'un portefeuille ministériel distinct. La mission première du SCT est d'assurer l'utilisation optimale des ressources du gouvernement. L'administration du personnel et le contrôle budgétaire représentent les éléments clés de ses attributions au sein de l'appareil gouvernemental. À titre de "comptable

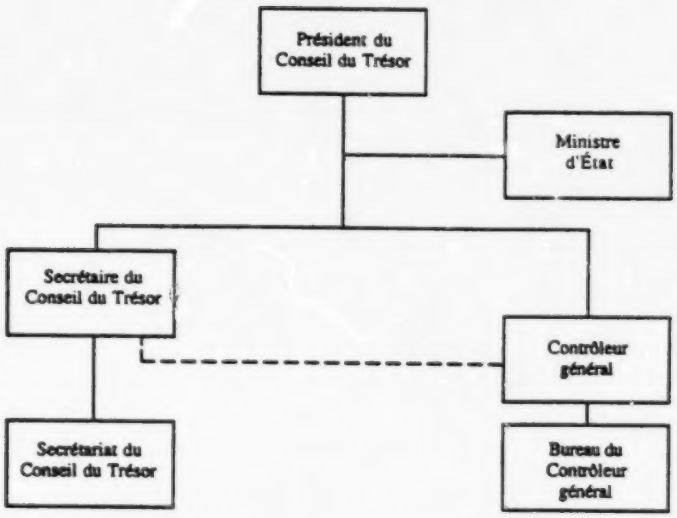
---

(18) Ibid.

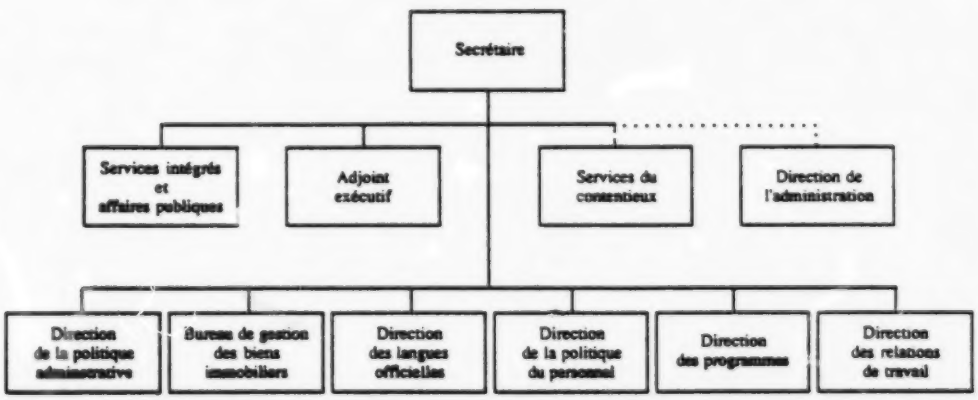
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 6

LE CONSEIL DU TRÉSOR



LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR



Source: Conseil du Trésor du Canada, Guide d'initiation SCT et BCG, printemps 1988, p. 1-2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

principal" du gouvernement, le Secrétariat prépare les budgets annuels des dépenses destinés à être présentés à la Chambre des communes. "Il reçoit des directives générales du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification ainsi que du ministère des Finances(19)". Ce plan de dépenses est transmis aux différents ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit également des rapports aux comités du Cabinet concernant la situation des réserves de leurs enveloppes respectives. Par l'intermédiaire du Bureau du Conseil privé, le SCT fournit des avis au Conseil du Trésor au sujet de l'efficacité des programmes existants. Des fonctionnaires du SCT participent également aux travaux du Comité de coordination des sous-ministres.

Étant donné qu'il assure la surveillance des dépenses et des programmes gouvernementaux, le Secrétariat ne fait pas normalement l'objet de rajustements majeurs après l'élection d'un nouveau gouvernement. Contrairement à d'autres organismes, tels le CPM, le BCP et BRFP, le SCT est considéré comme une organisation administrative comparable aux autres ministères et, partant, il est moins exposé aux changements mis en place par les membres du Cabinet.

E. Le ministère des Finances

Généralement considéré comme un ministère autonome, le ministère des Finances pourrait aussi être considéré comme un organisme central de coordination qui intervient dans les activités de l'Exécutif en matière de planification. Établi en 1867, il fournit des avis au Cabinet au sujet des différents aspects de la politique économique. Sur le plan des relations intergouvernementales, il participe directement aux négociations concernant les paiements de transfert aux provinces. Van Loon et Whittington résument comme suit le rôle principal du ministère des Finances:

> Si une proposition de politique doit être mise en application dans le cadre du système fiscal ou doit avoir des incidences importantes sur l'économie ou les

---

(19) Kernaghan et Siegel (1987), p. 150.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recettes gouvernementales, le rôle du ministère des Finances devient prépondérant(20).

Les fonctionnaires de cet organisme central s'occupent surtout de quatre domaines de la politique du gouvernement: la politique financière, la politique industrielle nationale, la politique fiscale ainsi que le commerce et les finances internationaux. Étant donné son engagement à l'égard de questions stratégiques, ce ministère conserve un prestige relativement élevé par rapport aux autres. Il pourrait intervenir dans les activités de n'importe quel ministère, surtout en ce qui touche les questions ci-dessus. "Son rôle dans la préparation du budget des dépenses aide à déterminer si l'année à venir sera grasse ou maigre pour les organismes gouvernementaux(21)". Des conflits avec les autres ministères peuvent se produire si ces derniers, par suite des compressions budgétaires dont ils font l'objet, sont portés à ne pas apprécier l'intervention du ministère des Finances dans leur planification budgétaire.

CONCLUSION

Notre examen de la contribution des organismes centraux au processus d'élaboration des politiques nous amène à reconnaître la nécessité de leur existence en tant que mécanismes de coordination et de contrôle. Simultanément, cet examen démontre à l'évidence que les structures de ces organismes doivent être régulièrement mises au point pour suivre l'évolution du Parlement et de la planification gouvernementale.

Certaines initiatives visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de ces organisations bureaucratiques ont été récemment prises et se sont traduites, depuis le changement du gouvernement à l'automne 1984, par une rationalisation plus poussée. Si l'on en juge par les mesures touchant le CPM, le BCP et le BRFP, on constate que le Premier ministre

---

(20) Van Loon et Whittington (1987), p. 493.

(21) Kernaghan et Siegel (1987), p. 151.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

et le Cabinet se proposaient d'intervenir davantage dans le processus décisionnel. La réorganisation des comités du Cabinet qui a été annoncée en janvier 1989 pourrait apporter d'autres changements aux fonctions de ces organismes centraux.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Adie, Robert et Paul G. Thomas. Canadian Public Administration. Toronto, Prentice Hall, 1987.

Campbell, Colin et George Szablowski. The Superbureaucrats. Toronto, Macmillan of Canada, 1979.

Doerr, Audrey. The Machinery of Government in Canada. Toronto, Methuen, 1981.

Hodgetts, J.E. The Canadian Public Service: A Physiology of Government. Toronto, University of Toronto Press, 1973.

Kernaghan, Kenneth et David Siegel. Public Administration in Canada. Toronto, Methuen, 1987.

Van Loon, Richard et Michael Whittington. The Canadian Political System. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.

Veilleux, Gérard et Donald Savoie. "Kafka's Castle: The Treasury Board of Canada Revisited". Administration publique du Canada, vol. 31, n° 4, hiver 1988, p. 517-538.